

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 15. Dezember 2010

1833. Indirekter Gegenentwurf zu den Volksinitiativen «Eigene vier Wände dank Bausparen» und «Für ein steuerlich begünstigtes Bausparen zum Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum und zur Finanzierung von baulichen Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen (Bauspar-Initiative)» (Vernehmlassung)

1. Vorgeschichte

Ein steuerbegünstigtes Bausparen, d. h. ein Bausparabzug, ist weder im Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) vorgesehen, noch lässt das gleich datierte Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14) einen solchen Abzug zu. Nur der Kanton Basel-Landschaft kannte und kennt einen inzwischen harmonisierungs- und damit bundesrechtswidrigen Bausparabzug.

Die Haltung der Kantone zu einem Bausparabzug wurde 2000 und 2001 im Rahmen von zwei Vernehmlassungen ermittelt. Die erste Vernehmlassung betraf einen Gesetzesentwurf, den die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-N) auf der Grundlage einer parlamentarischen Initiative Hans Rudolf Gysin erarbeitet hatte und der eine freiwillige Einführung eines Bausparabzugs vorsah. Die zweite Vernehmlassung wurde im Zuge der parlamentarischen Behandlung der Botschaft zum Steuerpaket 2001 durchgeführt. Die vorberatende WAK-N stellte dabei ein von der Regelung des Kantons Basel-Landschaft inspiriertes Bausparmodell zur Diskussion.

In diesen Vernehmlassungen äusserten sich, abgesehen vom Kanton Basel-Landschaft, sämtliche Kantone, einschliesslich des Kantons Zürich, ablehnend zu einem Bausparabzug. «Der Tenor lief zu beiden Vorlagen grossmehrheitlich darauf hinaus, dass einerseits die Zielrichtung (breitere Wohneigentumsstreuung) mithilfe der steuerlichen Begünstigung des Bausparens stark bezweifelt, andererseits eine Unterwanderung der Verfassungsgrundsätze der Gleichbehandlung und der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit befürchtet wurde» (Botschaft vom 18. September 2009 zu den Volksinitiativen «Für ein steuerlich begünstigtes Bausparen zum Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum und zur Finanzierung von baulichen Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen (Bauspar-Initiative)» sowie «Eigene vier Wände dank Bausparen», nachfolgend Botschaft vom 18. September 2009, BBl 2009 6984).

In den parlamentarischen Beratungen zum Steuerpaket 2001 konnte sich zwar ein Bausparabzug durchsetzen; das Steuerpaket 2001 wurde jedoch in der Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 deutlich abgelehnt.

Nach der Ablehnung des Steuerpakets 2001 wurden drei weitere parlamentarische Initiativen sowie eine Standesinitiative durch den Kanton Basel-Landschaft eingereicht, mit denen erneut die fakultative Einführung eines steuerbegünstigten Bausparens verlangt wurde. Diesen Vorstössen wurde bereits in der Phase der Vorprüfung eine Absage erteilt: der genannten Standesinitiative in der Wintersession 2007, den drei parlamentarischen Initiativen in der Sommersession 2008.

In der Folge haben die Befürworterinnen und Befürworter eines Bausparabzugs zum Instrument der Volksinitiative gegriffen, um das Bausparen in der Bundesverfassung zu verankern. Dabei wurden gleich zwei Volksinitiativen eingereicht:

Am 29. September 2008 reichte die Schweizerische Gesellschaft zur Förderung des Bausparens die Volksinitiative «Für ein steuerlich begünstigtes Bausparen zum Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum und zur Finanzierung von baulichen Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen (Bauspar-Initiative)» ein (nachfolgend SGFB-Initiative). Die SGFB-Initiative sieht die fakultative kantonale Einführung von steuerlich abzugsfähigen Bauspareinlagen für den erstmaligen Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum in der Schweiz (höchstens Fr. 15 000 jährlich, Ehepaare das Doppelte) und zur Finanzierung von Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen (höchstens Fr. 5000 jährlich, Ehepaare das Doppelte) vor. Diese Einlagen können während längstens zehn Jahren geäufnet werden. Darüber hinaus können die Kantone Bausparprämien von der Einkommenssteuer befreien.

Die zweite, am 23. Januar 2009 eingereichte Initiative «Eigene vier Wände dank Bausparen» des Hauseigentümergebietes Schweiz (nachfolgend HEV-Initiative) geht inhaltlich weniger weit. Sie beschränkt sich auf die steuerliche Privilegierung von Bauspareinlagen für den erstmaligen Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum in der Schweiz (höchstens Fr. 10 000 jährlich, Ehepaare das Doppelte) während längstens zehn Jahren. Im Gegensatz zur SGFB-Initiative ist sie nicht bloss fakultativ, sondern zwingend auf Stufe Bund und Kantone einzuführen.

In seiner Botschaft vom 18. September 2009 (BBl 2009 6975) lehnte der Bundesrat beide Volksinitiativen ohne Gegenvorschlag ab. Zusammenfassend hielt er fest (in der «Übersicht», BBl 2009 6976):

«... Dies deshalb, weil ein steuerlich privilegiertes Bausparen weder ein effektives noch ein effizientes Mittel zur Förderung von selbstgenutztem Wohneigentum ist. Mit den Vorbezugsmöglichkeiten im Rahmen der beruflichen und der gebundenen Vorsorge (Ergänzung:

Säule 2 und Säule 3a) bestehen bereits wirksame Instrumente für dessen Förderung. Zudem hat das Bausparen negative volkswirtschaftliche Auswirkungen und verkompliziert das geltende Steuerrecht.»

In der Botschaft vom 18. September 2009 werden diese Schlussfolgerungen einlässlich begründet. Auch wird darauf hingewiesen, dass von der Einführung steuerlich abzugsfähiger Bauspareinlagen in erster Linie Steuerpflichtige profitieren würden, «die über ausreichend Mittel verfügen, jedoch auch ohne Bausparen in der Lage sind, in den Genuss von selbstgenutztem Wohneigentum zu kommen» (BBI 2009 6999). Zudem wird ausgeführt (BBI 2009 6999):

«Volkswirtschaftlich gesehen hat eine steuerlich begünstigte Förderung des Bausparens negative Wachstums- und Wohlfahrtseffekte. Gründe dafür sind die Verzerrung von Konsumententscheidungen der Haushalte, die Kapitalisierung der Fördermassnahmen in den Bodenpreisen und die Verdrängung der produktivitäts- und wachstumswirksamen Investitionen im Unternehmenssektor durch produktivitätsneutrale Wohnbauinvestitionen.»

Entgegen der Botschaft des Bundesrates beschloss jedoch in der Folge der Nationalrat am 18. März 2010, beide Volksinitiativen zur Annahme zu empfehlen (SGFB-Initiative mit 118 zu 64 Stimmen und HEV-Initiative mit 121 zu 61 Stimmen). Mit Beschluss vom 19. April 2010 beantragte darauf die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats (WAK-S) ihrem Rat die SGFB-Initiative zur Ablehnung, die HEV-Initiative hingegen zur Annahme. Mit 25 zu 16 Stimmen folgte der Ständerat seiner Kommission und empfahl am 8. Juni 2010 die SGFB-Initiative zur Ablehnung. Ohne Gegenstimme wies er hingegen die HEV-Initiative an seine Kommission zurück, mit dem Antrag, einen indirekten Gegenvorschlag auszuarbeiten.

Am 22. Juni 2010 verabschiedete dann die WAK-S mit 6 zu 1 Stimmen bei 6 Enthaltungen eine entsprechende Kommissionsinitiative (10.459). Mit dieser soll im DBG und StHG ein Bausparabzug vorgesehen werden. In ihren Grundzügen folgt die Kommissionsinitiative der HEV-Initiative; sie soll als indirekter Gegenvorschlag beiden Volksinitiativen gegenübergestellt werden. Im Rahmen der Vorprüfung vom 29. Juni 2010 gab auch die WAK-N der Kommissionsinitiative mit 15 zu 9 Stimmen bei 1 Enthaltung Folge.

2. Indirekter Gegenvorschlag zur SGFB-Initiative und HEV-Initiative

In der Folge wurden von der Eidgenössischen Steuerverwaltung, im Auftrag der WAK-S, ein indirekter Gegenvorschlag zur SGFB-Initiative und HEV-Initiative – in Form eines Entwurfs für ein Bundesgesetz über die steuerliche Förderung des Bausparens mit je einer Änderung

im DBG und StHG – sowie der entsprechende Erläuternde Bericht ausgearbeitet. Die WAK-S stimmte am 21. Oktober 2010 dem Gegenvorschlag mit 6 zu 0 Stimmen bei 5 Enthaltungen zu und beschloss, ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen.

Die massgebliche DBG-Bestimmung im Gegenvorschlag lautet (Art. 33b Entwurf DBG):

«¹Unbeschränkt steuerpflichtige Personen können für den Zweck des erstmaligen entgeltlichen Erwerbs einer dauernd und ausschliesslich selbstbewohnten Liegenschaft in der Schweiz Einlagen, die sie im Rahmen eines Bausparvertrags leisten, von den steuerbaren Einkünften abziehen. Der jährliche Abzug beträgt höchstens 10000 Franken; gemeinsam steuerpflichtige Ehegatten können diesen Abzug je für sich beanspruchen. Ein Bausparvertrag kann nur einmal abgeschlossen werden und beläuft sich auf längstens zehn Jahre. Während der ersten fünf Jahre dürfen die Einlagen nicht zweckentfremdet werden. Die Verpfändung ist ausgeschlossen.

²Die auf dem Bausparkonto anfallenden Vermögenserträge unterliegen der Einkommenssteuer.

³Die Einlagen unterliegen zusammen mit den übrigen Einkünften der Einkommenssteuer, wenn:

- a. die unbeschränkte Steuerpflicht in der Schweiz endet;
- b. die Einlagen für einen anderen als den in Absatz 1 genannten Zweck bezogen werden;
- c. die Einlagen fünf Jahre nach Ablauf der Vertragsdauer noch nicht bezogen wurden.

⁴Für die Berechnung des anwendbaren Steuersatzes wird jener Teil der Einlagen zu den übrigen Einkünften gezählt, der durchschnittlich auf ein Laufzeitjahr des Bausparvertrags entfällt.

⁵Ändert sich die Nutzung der Liegenschaft in den ersten fünf Jahren nach dem Erwerb auf Dauer oder wird diese im selben Zeitraum veräussert, so wird die Steuer nacherhoben, es sei denn, die steuerpflichtige Person erwirbt mit dem erzielten Erlös innert angemessener Frist eine gleich genutzte Ersatzliegenschaft in der Schweiz. Für die Nachbesteuerung gilt Absatz 4.

⁶Der Bundesrat legt in Zusammenarbeit mit den Kantonen die Anforderungen an die Bausparverträge fest und regelt die Ausführungsbestimmungen.»

Weiter sieht der Gegenvorschlag eine praktisch gleichlautende Regelung für das StHG vor. Darin wird der jährliche Höchstbetrag der Einlagen, die im Rahmen eines Bausparvertrags steuerlich abgesetzt werden können, ebenfalls auf Fr. 10000 für Alleinstehende und auf

Fr. 20000 für Verheiratete festgesetzt (Art. 9a Entwurf StHG). Dabei müssen die Kantone ihre Gesetzgebung auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gegenvorschlags anpassen; andernfalls findet das Bundesrecht direkte Anwendung (Art. 72m Entwurf StHG).

Mit Schreiben der WAK-S vom 1. November 2010 werden unter anderem die Kantonsregierungen zur Stellungnahme eingeladen.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates, 3003 Bern (Zustellung auch in elektronischer Form als PDF- und Word-Version an vernehmlassungen@estv.admin.ch zuhanden der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates):

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 1. November 2010, mit dem Sie uns den «Indirekten Gegenentwurf» zu den Volksinitiativen «Eigene vier Wände dank Bausparen» (nachfolgend HEV-Initiative) und «Für ein steuerlich begünstigtes Bausparen zum Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum und zur Finanzierung von baulichen Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen (Bauspar-Initiative)» (nachfolgend SGFB-Initiative) zur Stellungnahme unterbreiten. Wir danken Ihnen für diese Möglichkeit und äussern uns wie folgt:

Wir verkennen nicht, dass der vorliegende indirekte Gegenvorschlag verschiedene Verbesserungen gegenüber der HEV-Initiative und der SGFB-Initiative aufweist. In dieser Hinsicht können die folgenden Punkte erwähnt werden:

- Es wird eine einheitliche Regelung im Bundesgesetz vom 14. Dezember 1999 über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) und im gleich datierten Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14) vorgeschlagen, und die StHG-Regelung ist für alle Kantone verbindlich. Damit wird dem Gebot der Steuerharmonisierung – in vertikaler wie horizontaler Hinsicht – Rechnung getragen.
- Auch wird versucht, der Gefahr einer Zweckentfremdung des Bausparens entgegenzutreten. So sehen zunächst Art. 33b Abs. 1 Satz 4 Entwurf DBG und Art. 9a Abs. 1 Satz 5 Entwurf StHG ausdrücklich vor: «Während den ersten fünf Jahren dürfen die Einlagen nicht zweckentfremdet werden.» Erfolgte während den ersten fünf Jahren des Bausparvertrags gleichwohl eine Zweckentfremdung, wären die abgezogenen Einlagen in einem Nachsteuerverfahren rückgängig zu machen (so ausdrücklich der Erläuternde Bericht, S. 12).

- Weiter ist vorgesehen, dass die abgezogenen Einlagen nachträglich besteuert würden, und zwar zusammen mit den übrigen Einkünften und zum Satz einer durchschnittlichen jährlichen Einlage (wozu die Summe der Einlagen durch die Zahl der Laufzeitjahre zu teilen wäre; Art. 33b Abs. 3–5 Entwurf DBG und Art. 9a Abs. 4–6 Entwurf StHG), wenn
 - die unbeschränkte Steuerpflicht in der Schweiz endet (durch Tod oder Wegzug ins Ausland);
 - die Einlagen nach den ersten fünf Jahren des Bausparvertrags für einen anderen Zweck bezogen werden;
 - die Einlagen fünf Jahre nach Ablauf der Vertragsdauer noch nicht bezogen wurden;
 - das – unter Verwendung der Einlagen – erworbene Wohneigentum innerhalb von fünf Jahren seit Erwerb zweckentfremdet oder, vorbehaltlich einer Ersatzbeschaffung, wieder veräussert wird.
- Ferner unterlägen die Erträge auf den Einlagen der Einkommenssteuer und auch der Verrechnungssteuer (Art. 33b Abs. 2 Entwurf DBG und Art. 9a Abs. 2 Entwurf StHG); bei den kantonalen Steuern wäre auf den Einlagen auch die Vermögenssteuer geschuldet (Art. 9a Abs. 3 Entwurf StHG).

Trotz dieser unbestreitbaren Verbesserungen gegenüber der HEV-Initiative und der SGFB-Initiative bleiben aber die grundsätzlichen Vorbehalte zu einem zusätzlichen Bausparabzug bestehen, wie sie denn auch in der Botschaft des Bundesrates zu den beiden Initiativen vom 18. September 2009 (BBl 2009 6975 ff.) eingehend dargelegt werden. Hier sei nochmals auf folgende Punkte hingewiesen:

Schon heute wird das Wohneigentum steuerlich gefördert. Der Vorbezug aus der 2. Säule erweist sich als wirksames Instrument für den Ersterwerb von selbstgenutztem Wohneigentum. Die seit 1995 geltenden Massnahmen zur Wohneigentumsförderung greifen gut und werden rege benutzt: Allein 2008 haben 44 385 Versicherte mehr als 3 Mrd. Franken vorbezogen. Seit 1995 beträgt das Gesamttotal an Vorbezügen mehr als 30 Mrd. Franken (BBl 2009 6987). Dank der gebundenen Selbstvorsorge über die Säule 3a bestehen seit 1990 weitere Vorbezugsmöglichkeiten (BBl 2009 6999).

Von einem zusätzlichen Bausparabzug würden in erster Linie Steuerpflichtige in guten finanziellen Verhältnissen Gebrauch machen können. In der Botschaft des Bundesrates vom 18. September 2009 wird überzeugend ausgeführt: «Von der Einführung steuerlich abzugsfähiger Bauspareinlagen profitieren in erster Linie Steuerpflichtige, die über ausreichend Mittel verfügen, jedoch auch ohne Bausparen in der Lage

sind, in den Genuss von selbstgenutztem Wohneigentum zu kommen» (BBl 2009 6999). Mit anderen Worten würden die sogenannten Mitnahmeeffekte überwiegen.

Zutreffend ist so auch die Schlussfolgerung im Erläuternden Bericht zum Gegenvorschlag (S. 11): «Je tiefer das steuerbare Einkommen, desto weniger werden die steuerpflichtigen Personen in der Lage sein, die nötigen Mittel zu sparen, um überhaupt jährlich ausreichend Bauspar-einlagen äufnen zu können, geschweige denn, diese nur zum Zweck der Steueroptimierung für mehrere Jahre zur Seite zu legen.»

Wie in der Botschaft des Bundesrates vom 18. September 2009 ebenfalls eingehend dargelegt wird, würde damit das Rechtsgleichheitsgebot ernsthaft infrage gestellt (BBl 2009 6992–6994).

Weiter sind die negativen Auswirkungen des Bausparens auf Wachstum und Wohlfahrt zu erwähnen. In der Botschaft des Bundesrates zur HEV-Initiative und SGFB-Initiative wird, unter eingehender Begründung (BBl 2009 6991–6992), dazu zusammenfassend festgestellt (BBl 2009 6999): «Volkswirtschaftlich gesehen hat eine steuerlich begünstigte Förderung des Bausparens negative Wachstums- und Wohlfahrtseffekte. Gründe dafür sind die Verzerrung von Konsumentenscheidungen der Haushalte, die Kapitalisierung der Fördermassnahmen in den Bodenpreisen und die Verdrängung der produktivitäts- und wachstumswirksamen Investitionen im Unternehmenssektor durch produktivitätsneutrale Wohnbauinvestitionen.»

Schliesslich würde auch der Gegenvorschlag zu einer wesentlichen Verkomplizierung des Steuerrechts führen und den Vollzugsaufwand erhöhen (BBl 2009 7000; so auch der Erläuternde Bericht zum Gegenvorschlag, S. 14), was der immer wieder erhobenen Forderung nach einer Vereinfachung des Steuersystems zuwiderlaufen würde.

Aus diesen Gründen lehnen wir auch den vorliegenden Gegenvorschlag ab.

II. Mitteilung an die Finanzdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi